

П.М. Евграфов
(Академия ГПС МЧС России, ГОУ ДПО "Подольский учебный центр ФПС";
e-mail: indelig@mail.ru)

ЛОГИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА ПРОТИВОПРАВНОСТИ НАРУШЕНИЙ ТРЕБОВАНИЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. Проведён анализ некоторых особенностей и недостатков законодательства о техническом регулировании, влияющие на определение противоправности деяний в области пожарной безопасности. Даны модели для определения противоправности деяния для различных видов объектов защиты. Модели построены как на основе действующего законодательства, так и на основе предложений автора в свете желаемых изменений законодательства.

Ключевые слова: пожарная безопасность, правовое регулирование, оценка противоправности нарушений требований пожарной безопасности, угроза причинения вреда, пожарные риски.

P.M. Evgrafov

LOGICAL STRUCTURE OF ILLEGALITY OF VIOLATION OF THE REQUIREMENTS OF FIRE SAFETY

Abstract. Analysis the Some features and disadvantages of the legislation about technical regulation in the field of fire safeties influential in definition of illegality of particular acts. The models for definition of illegality of particular act for different sorts of objects of protection are given. The models are constructed both on the basis of the current legislation and on the basis of sentences of the author in a light of desirable changes of the legislation.

Key words: fire safety, legal regulation, estimation of illegality of violations of the requirements of fire safety, threat of hurting, fire hazards.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 1 августа 2010 г.

1. Введение

Самыми опасными по своим возможным последствиям из *административных правонарушений* являются правонарушения, совершаемые *юридическими лицами*. Такие правонарушения являются и наиболее проблемными в деятельности Государственного пожарного надзора (ГПН). Именно административные правонарушения, совершаемые юридическими лицами, и правовой механизм их пресечения обсуждаются в данной статье.

Тематика статьи ограничена рассмотрением особенностей применения базовой нормы Кодекса России об административных правонарушениях (КОАП) [1] в области *пожарной безопасности (ПБ)* – ст. 20.4 КОАП "Нарушения требований пожарной безопасности", диспозиция которой отсылает за описанием конкретного нарушения к общеобязательным нормам ПБ технического характера.

Нормативно-правовое поле ПБ всегда отличалось от других объектов технического нормирования сложностью и слабоструктурированностью объекта регулирования. Техническое несовершенство норм ПБ приводит к ограниченности диапазона их эффективного применения. В определённых ситуациях отдельные нормы могут быть не только бесполезны, но и вредны. Знание об этой ограниченности норм ПБ поднимает вопрос о *противоправности* или *правомерности* отдельных *нарушений требований ПБ (НТПБ)*. Кроме этого в нормах ПБ заложена *противоречивость интересов*, обусловленная конституционно гарантируемым равенством прав различных видов собственности и равенством всех лиц перед законом. Важнейшим обстоятельством при этом является материальная затратность всех мероприятий ПБ. В результате, нормы ПБ, защищая права лиц от возможного ущерба, вызванного пожаром (жизнь, здоровье, имущественные права), препятствуют свободному использованию материальных средств, что существенно ограничивает свободу развития предпринимательства, также защищаемую законом. Данное *правовое несовершенство* норм ПБ, их *внутренняя противоречивость* дополнительно стимулируют интерес к проблеме определения противоправности/правомерности деяний в области ПБ.

Попытки гибкого решения этой проблемы были ранее в виде особой процедуры согласования отступлений от *требований ПБ (ТПБ)* на объекте (порядок разработки и согласования *"специальных технических условий"* на проектирование и строительство). В ходе этой процедуры доказывалось на основе численных методик [2, 3], что находящиеся на объекте люди могут его покинуть без вреда для своей жизни, здоровья до наступления опасных факторов пожара и *без устранения имеющихся НТПБ*. Процедура была, конечно, несовершенна, однако она представляла попытку системного подхода к такому сложному объекту исследований, как ПБ, что должно приветствоваться. Однако, данный порядок был запрещён. Кстати, введённый *"Технический регламент о требованиях пожарной безопасности"* (ТР) [4] также предполагает использование численных методик оценки угрозы правам лиц (методики расчёта пожарных рисков). Эти методики вошли в документы [5, 6] и представляют собой эквивалент методик [2, 3].

Наконец, дополнительную остроту теме, её злободневность придал своим нововведениями и своим несовершенством сам ТР. Не будет преувеличения, думается, в заключении о том, что ГПН пребывает сейчас в состоянии неопределённости и растерянности относительно новаций ТР, относительно *правомерности своих требований* и способах реализации своей административно-правовой деятельности.

Вопрос стоит предельно просто: *что нужно делать, чего делать нельзя и что делать можно юридическим лицам в области ПБ*, то есть, какие деяния являются *противоправными*, а какие – *правомерными*.

Противоправными следует признавать только такие деяния, которые нарушают непротиворечивую норму, обязательную для исполнения, и создают угрозу нарушений прав третьих лиц либо непосредственно нарушают их.

2. О некоторых особенностях правового и нормативного поля ПБ в настоящий момент

Из ст. 3 и ст. 4 ТР следует, что кроме таких действующих нормативно-правовых актов, как Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Федеральный закон "О техническом регулировании" [7], Федеральный закон "О пожарной безопасности" [8] и сам ТР, таких *нормативных документов*, как национальные стандарты, своды правил, в нормативно-правовое поле в области ПБ входят и *"иные нормативные правовые акты РФ, устанавливающие обязательные для исполнения требования пожарной безопасности"*.

Дополнительного разъяснения, что подразумевается под *"иными нормативными правовыми актами"* в ТР нет. Подобная формулировка вызывает недоумение, поскольку она открывает возможности для безграничного нормирования *требований ПБ*, а это противоречит генеральной линии основного правового документа в области технического регулирования, каким является Федеральный закон "О техническом регулировании". Согласно этой линии, *обязательными для исполнения техническими требованиями являются только требования ТР*. Все остальные документы, содержащие технические требования, являются документами добровольного применения, то есть – рекомендательными. Однако, ТР содержит *многочисленные ссылки, требующие руководствоваться нормативными документами по пожарной безопасности*, в качестве которых сам ТР называет лишь *свод правил и национальные стандарты*, являющиеся, опять же, документами добровольного применения. Применять к исполнению подобные ссылки будет неправильно. К сожалению, наличие подобных смысловых конструкций в тексте ТР наверняка повлечёт к противоречивой практике.

Беспокоит также распространяющаяся сейчас тенденция смешения и подмены таких общепринятых юридических понятий как *норма, правовая норма (нормативный правовой акт), техническая норма*. Отметим, что этот негативный процесс распространяется не только в области ПБ, но и в других областях.

Такие нормы, как, например, НПБ, ППБ, СНиП, государственные стандарты, регламентирующие технические требования к оборудованию, производственным процессам в широком смысле их понимания, различного рода объектам искусственного происхождения, всегда до сего времени относили к *техническим нормам*. Технические нормы, устанавливающие обязательные для исполнения требования, часто называют *технико-правовыми нормами*. К *правовым нормам* относят законы и подзаконные акты, регулирующие *общественные отношения*. Учитывая также, что "старые" нормы и правила ПБ не отменены, данная в ТР расплывчатая характеристика нормативно-правового поля ПБ даёт возможность принятия существенно отличных друг от друга решений.

Как указывалось выше, сейчас, во исполнение ТР, двумя приказами МЧС России [5, 6] официально утверждены методики численной оценки *пожарного индивидуального и социального рисков* на основе методик [2, 3]. Именно эти критерии применимы (по мнению разработчиков документов [5, 6]) при опре-

делении допустимости или недопустимости угрозы от пожара жизни третьих лиц на конкретном объекте. *Непревышение* величины реального риска над допустимым значением риска позволяет сделать заключение о *"непротивоправности"* имеющихся НТПБ на объекте. Обратим внимание на то, что *превышение* допустимого значения риска не позволяет судить о *противоправности каждого* из имеющихся НТПБ, поскольку методики [5, 6] не позволяют учесть *индивидуальный вклад* каждого НТПБ в увеличение пожарного риска. Можно лишь очень условно и с большой натяжкой говорить о *некоей комплексной противоправности* имеющихся нарушений.

При определении противоправности деяния нас, прежде всего, интересуют *обязательные* для исполнения нормы. Поэтому отметим, что применение именно методик [5, 6], согласно ч. 3 ст. 7 "Содержание и применение технических регламентов" [7], не является обязательным; могут быть применены и другие методики. А именно, в упомянутом источнике говорится: "Не включенные в технические регламенты требования к продукции или к связанным с ними процессам ..., правилам и формам оценки соответствия, ... не могут носить обязательный характер". Более того, *оценка соответствия* с помощью *каких бы то ни было* критериев (в том числе и с помощью критериев [5, 6]) *обязательна* не для всех объектов защиты.

ТР разграничивает все объекты защиты на две группы. К первой группе, согласно ч. 4 ст. 4 ТР "Техническое регулирование в области пожарной безопасности", относятся *"существующие здания, сооружения и строения, запроектированные и построенные в соответствии с ранее действовавшими требованиями пожарной безопасности"*, на которые *"положения настоящего Федерального закона не распространяются, за исключением случаев, если дальнейшая эксплуатация указанных зданий, сооружений и строений приводит к угрозе жизни или здоровью людей вследствие возможного возникновения пожара"*. Для краткости назовём такие объекты *"старыми объектами защиты"* (СОЗ). Проектированные и построенные в соответствии с ТР объекты защиты назовём, соответственно, *"новыми объектами защиты"* (НОЗ).

Итак, расчёт риска *в обязательном порядке* с помощью *"необязательных"* методик может быть применен *только* к НОЗ и *при угрозе жизни и здоровью людей* – к СОЗ. Дополнительно к этому разграничению, *обязательный* для юридических лиц расчёт риска в составе *декларации пожарной безопасности*, согласно ч. 4 ст. 64 ТР "Требования к декларации пожарной безопасности", производится *только "в отношении объектов защиты, для которых законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности предусмотрено проведение государственной экспертизы проектной документации, а также для зданий класса функциональной пожарной опасности Ф1.1"*.

Вместе с тем, *в добровольном порядке*, учитывая, что методики [5, 6] не являются неотъемлемой частью ТР, нет препятствий применения этих методик объектами защиты всего класса НОЗ и СОЗ. Это даёт возможность *всем* юридическим лицам, *по всем видам объектов защиты*, применив данные методики, сделать *всё возможное для недопущения административного правонарушения*, а, следовательно, устранить одну из составляющих *виновности лица в соверше-*

нии административного правонарушения в случае имеющих на объекте НТПБ. Более того, если проведённая оценка пожарного риска покажет, что он находится в допустимых пределах, то, руководствуясь логикой ТР, можно говорить не только об отсутствии вины юридического лица, но и об *отсутствии события правонарушения*. То есть, имеющиеся неустранённые НТПБ (согласно ТР) в данном случае *не являются противоправным деянием*. Эти НТПБ переходят в ранг *допустимых нарушений*, необязательных для устранения.

Здесь заложена глубокая нестыковка ТР с административным правом, поскольку ст. 20.4 КОАП называет противоправными деяниями *нарушения требований пожарной безопасности*, нарушения *обязательных* положений нормативного поля ПБ. Согласно закону "О техническом регулировании", только ТР содержит "обязательные" *требования ПБ*. Вообще говоря, понятие "*требование ПБ*" само по себе подразумевает под собой его *обязательность*. ТР же введением численного критерия "*соответствия объекта требованиям ПБ*" фактически провозглашает отсутствие заранее определённых *требований ПБ*, ставя их обязательность в зависимость от расчёта риска. Сама по себе такая практика *проверки правомерности деяний* возражений не вызывает, но только не в отношении *требований ПБ* и за пределами ТР.

Таким образом, ТР – единственный документ, содержащий ТПБ, фактически изымает из обращения термин "*требования ПБ*".

Итак, при анализе противоправности деяния отдельно следует выделить *СОЗ без угрозы жизни и здоровью третьих лиц (СОЗ-БУЖЗ)*, *НОЗ и СОЗ с угрозой жизни и здоровью третьих лиц (СОЗ-СУЖЗ)*.

Есть ещё один важнейший аспект в определении границ правого поля обязательных для исполнения норм в области ПБ, который непосредственно связан с определением противоправности деяний. Речь пойдёт о требованиях, носящих не чисто *технический характер*, а *организационный* или *организационно-технический характер*.

Нетрудно заметить, что ТР содержит лишь (в общих положениях своего раздела 1) малое число требований, непосредственно нормирующих *общественные* отношения, характерные для *нормативных правовых актов*, и (в основном) содержит чисто *технические* требования. Организационных и организационно-технических требований, касающихся обеспечения ПБ непосредственно на объектах (за исключением, может быть, и с большой натяжкой – оценки соответствия, не имеющей *прямого отношения* к *имеющемуся* уровню ПБ и к *имеющимся* пожарным рискам на объекте), в ТР нет. Очевидно, что любые технические мероприятия, не подкреплённые организационными мероприятиями, обеспечивающими безопасную эксплуатацию объекта, не имеют смысла.

Можно спорить о количестве обязательных организационных мероприятий, о значимости отдельных мероприятий, но то, что *обязательные организационные мероприятия должны нормироваться*, является неоспоримым.

Вопрос относительно наличия и действия общеобязательных организационных мероприятий не стоит для СОЗ-БУЖЗ. Для этих объектов остаются в силе "старые" нормы, содержащие такие мероприятия. Проблема касается остальных объектов.

Положительным моментом в этом отношении является введение более поздней, относительно первичного варианта ФЗ "О техническом регулировании", вставки в ч. 3 ст. 1 этого закона, в которой из его поля действия исключаются *организационные меры в области охраны труда*. Тем самым организационные меры в области *охраны труда* (частью которой можно считать и *обеспечение ПБ* в различных организациях), содержащиеся в "старых" нормах, *допустимо признать* имеющими силу для *всех видов* объектов защиты. Но суд может и по иному взглянуть на *организационные меры в области охраны труда*. При *прямом* прочтении ничто не препятствует ограничить эти меры исключительно областью *законодательства об охране труда*. Обращаем внимание также на то, что анализируемые организационные меры в области охраны труда касаются исключительно *производственных отношений* между *работодателями* и их *работниками*. Угроза пожара же распространяется и на *иных третьих лиц*, например, сторонних посетителей объектов общественного пользования.

3. Противоправность деяния для СОЗ-БУЖЗ

Казалось бы, для СОЗ-БУЖЗ, исходя из прямого указания ТР о нераспространении его положений на данный вид объектов защиты, доказанность противоправности деяния (ДПД) должна определяться старым, неизменным способом, а именно, достаточно определить *наличие нарушенной "старой нормы"* (требования ПБ до введения в действие ТР) – *ННСН*. Специального определения *наличия угрозы имуществу третьих лиц (НУИТЛ)* – не требуется. Скорее всего, на практике так и будет продолжаться неопределённое и относительно длительное время. Для этого случая можно записать:

$$\text{ДПД}_{\text{СОЗ-БУЖЗ}} = \text{ННСН}. \quad (1)$$

Но такое определение нарушает основные принципы законодательства относительно прав лиц, оно – неконституционно, хотя и повсеместно применяется на практике.

В законе о ПБ [8], других нормативных документах, касающихся регламентации деятельности ГПН, – везде говорится о мерах по защите имущества, независимо от типа собственности. Да, и Конституция РФ гарантирует *государственную защиту* имущественных прав государства, общества и частных лиц. Конечно, только сам собственник определяет объём мер по защите своего имущества от пожара, но есть ещё имущество третьих лиц, задача его защиты с ГПН пока не снята. Упования при этом на *противопожарное страхование* на сегодня не имеют правового основания, поскольку при страховании защита имущественных прав реализуется напрямую не с помощью отношений государства с субъектом права, а с помощью *гражданско-правовых отношений*.

Наше мнение состоит в том, что смена акцентов с развитием законодательства о техническом регулировании должна логически привести со временем к необходимости более тщательного доказывания наличия или отсутствия угрозы третьим лицам. На сегодня же – налицо необходимость критериев оценки *угрозы имуществу* третьих лиц. Вопрос в том, какие требования предъявить к этим критериям и какое направление оценивания выбрать?

Введение критериев на основе оценки рисков имуществу представляет научный интерес, но практическая перспектива применения таких методик вызывает глубокий скепсис, понятный специалистам. Если получить валидный критерий численной оценки угрозы имуществу не представляется возможным, то остаётся логическая оценка. Каким образом её можно осуществить?

ДПД для СОЗ-БУЖЗ предлагается определять следующим образом (здесь и далее индекс * над параметром означает определение параметра в соответствии с нашими предложениями, отличающимися от общепринятой практики):

$$\text{ДПД}_{\text{СОЗ-БУЖЗ}}^* = \text{ННСН}^* \text{НУИТЛ}_{\text{СОЗ-БУЖЗ}}. \quad (2)$$

Имущество третьих лиц, которое может пострадать от пожара, подразделяется на *личное имущество граждан, находящихся на СОЗ; имущество третьих лиц, хранящееся на СОЗ* и за сохранность которого несёт ответственность руководство СОЗ; *имущество третьих лиц за пределами СОЗ*, которое может пострадать от пожара. Поскольку для рассматриваемого вида объектов защиты угрозы жизни и здоровью людей нет, то допустимо считать, что и угрозы личному имуществу (носимому на себе и с собой) также нет. В этом случае:

$$\text{НЗУИТЛ}_{\text{СОЗ-БУЖЗ}} = \text{НИТЛХ} + \text{НУИВТЛ},$$

где *НИТЛХ* – *наличие имущества третьих лиц, хранящегося на СОЗ* (подразумеваемая и то имущество, каким является сам СОЗ в случае, если он представляет собой государственное или муниципальное имущество, обязанность сохранять и содержать которое в должном состоянии лежит на руководстве СОЗ, в оперативном управлении которого он находится);

НУИВТЛ – *наличие угрозы имуществу "внешних" к СОЗ третьих лиц.*

Угроза имуществу "внешних" третьих лиц имеется в случае *наличия нарушений противопожарных разрывов и преград (ННПП)*. Таким образом:

$$\text{НУИВТЛ} = \text{ННПП}.$$

При кажущейся простоте фиксации подобных нарушений здесь может возникнуть серьёзная проблема адресации ответственности за нарушение, то есть это проблема правильного определения *субъекта правонарушения*. Проблема возникает, когда нарушение явилось результатом деяния иных лиц (включая случаи совершения деяния самими "внешними" третьими лицами). Решение проблемы адресации ответственности требует проведения анализа времени строительства объектов защиты, действующего на то время законодательства, а также анализа законности процедуры утверждения строительной документации. Не всегда это возможно.

4. Противоправность деяния для НОЗ

Ответим сначала на вопрос, какие нормы образуют нормативно-правовое поле обеспечения ПБ для НОЗ?

Мнение в ГПН, которое можно с определённым допущением считать общим, состоит в том, что на НОЗ распространяются требования "нового" законодательства (ТР), а "старого", хотя и не отменённого – нет. И, вроде бы, действительно, такая позиция согласуется с положениями ТР.

Насколько известно, имеет место также практика проведения контрольных мероприятий, когда в протоколах об административных правонарушениях,

не мудрствуя лукаво, нарушения квалифицируются нормами "старого" и "нового" законодательств, включая и такие новые документы, как *своды правил* (СП). Причём, если конкретное нарушение можно квалифицировать одновременно и "старой", и "новой" нормой, указывают обе нормы.

В протоколе об административном правонарушении на НОЗ, конечно, может быть указана ссылка не только на конкретные пункты ТР, но, в принципе, и на другие правовые акты [7, 8], имеющие отношение к области ПБ, включая Конституцию РФ. Но подобная практика малозначима. Диспозиция ст. 20.4 КОАП "Нарушение требований пожарной безопасности", о которой в основном идёт речь в данной статье, носит отсылочный характер, предположительно, к нормам *технического* характера. Поэтому далее будем считать, что для НОЗ предметом разбирательства противоправности деяний являются именно такие *технические нормы*.

Посмотрим, что говорит ТР об условиях соответствия НОЗ требованиям ПБ.

Из ч. 1 и ч. 3 ст. 6 ТР следует, что пожарная безопасность объекта защиты считается обеспеченной, если в полном объеме выполнены обязательные требования пожарной безопасности, установленные федеральными законами о технических регламентах либо пожарный риск не превышает допустимых значений, установленных ТР.

Причём, ч. 3 ст. 6 ТР противоречит как ФЗ "О техническом регулировании", так и определяющей ч. 1 ст. 6 ТР, утверждая, что не только при выполнении обязательных требований пожарной безопасности, установленных федеральными законами о технических регламентах, но и при выполнении *требований нормативных документов по пожарной безопасности* расчет пожарного риска не требуется. Что это за нормативные документы – на сегодня непонятно. Ясно лишь, что разработчики ТР имели в виду несколько таких документов. Напомним, что обязательными для исполнения являются лишь требования ТР, а *иные нормативные документы ПБ содержат не обязательные требования, а всего лишь рекомендации*. Может быть, имеется в виду готовящиеся новые *правила пожарной безопасности* (ППБ)? Именно по причине необходимости *обязательных организационных мероприятий* по обеспечению ПБ, о которой говорилось выше, новые правила пожарной безопасности, в которых они ожидаются, также необходимы. Но, судя по содержанию ст. 4 ТР "Техническое регулирование в области ПБ", к "нормативным документам по пожарной безопасности" относятся национальные стандарты, своды правил, содержащие требования пожарной безопасности", а всё это – документы добровольного применения. Речи о ППБ, как обязательном документе, нет.

Таким образом, противоправность деяния для НОЗ (*согласно ТР*) может содержаться (но не обязательно содержится) в *наличии нарушения ТР (ННТР) при отсутствии расчёта пожарных рисков (ОРПР)*, и противоправность обязательно заключается в *превышении допустимой величины пожарного риска (ПДВПР)* при наличии нарушения требований ТР. Поскольку ТР содержит ТПБ, то нарушения ТР можно приравнять к НТПБ.

Считаем, что, несмотря на слабость правовой позиции, в интересах ПБ при рассмотрении административных правонарушений, ГПН следует проводить линию, благо действующее законодательство даёт такую зацепку, о противоправности нарушений норм ПБ, носящих *организационный и организационно-технический характер, и связанных с охраной труда работников объекта*. Поскольку нормированной методики численного расчёта пожарного риска с учётом наличия или отсутствия отдельных организационно-технических мероприятий не существует, и, по нашему мнению, существование подобной валидной методики невозможно, то остаётся единственный путь определения противоправности подобных деяний по наличию *нарушений организационно-технических норм обеспечения ПБ по отношению к работникам объекта (НОТНПБ-РАБ)*. Предостерегаем при этом от совместного указания в протоколе об административном правонарушении *нарушений требований ТР и НОТНПБ-РАБ*. Это, во-первых, нарушает основные принципы КОАП назначения *отдельных* наказаний за *отдельные события административных правонарушений*, и, во-вторых, ухудшит общую проходимость в суде дела об административном правонарушении за счёт уязвимости позиции доказывания противоправности *НОТНПБ-РАБ*.

Таким образом, доказанность противоправности деяний для НОЗ на основе действующего законодательства [4, 7] следует определять так:

$$\begin{aligned} \text{ДПД}_{\text{НОЗ}} &= \text{ННТР} * \text{ОРПР} + \text{ННТР} * \text{ПДВПР} + \text{НОТНПБ-РАБ} \\ &\text{или} \\ \text{ДПД}_{\text{НОЗ}} &= \text{ННТР} * (\text{ОРПР} + \text{ПДВПР}) + \text{НОТНПБ-РАБ} \end{aligned} \quad (4)$$

Но остаются в силе наши замечания относительно необходимости учёта наличия угрозы имуществу третьих лиц и необходимости защиты от пожара посредством обязательных организационно-технических мероприятий не только работников объекта, но и всех лиц, находящихся на объекте (*нарушение организационно-технических мероприятий по защите людей на объекте – НОТМ-ЛЮД*). Заметим, что наше мнение о введении именно в ТР численного критерия "оценки соответствия объекта требованиям ПБ" – негативное. Тому есть ряд серьёзных оснований. Но это – отдельная тема. Ввиду высказанного мнения, дальнейшие наши предложения, связанные с этим критерием, носят половинчатый характер, и выражают собой не максимально желаемую эффективность, а реальную возможность, исходя из общей ситуации, насколько мы её понимаем. С учётом предложений по модели для СОЗ-БУЖЗ, внося изменения в обозначения, наши предложения можно сформулировать в следующем виде:

$$\begin{aligned} \text{ДПД}^*_{\text{НОЗ}} &= \text{ННТР} * \text{ОРПР} + \text{ННТР} * \text{ПДВПР} + \\ &+ \text{ННТР} * (\text{НИТЛХ} + \text{ННПРП}) + \text{НОТМ-ЛЮД} \\ &\text{или} \\ \text{ДПД}^*_{\text{НОЗ}} &= \text{ННТР} * (\text{ОРПР} + \text{ПДВПР} + \text{НИТЛХ} + \text{ННПРП}) + \text{НОТМ-ЛЮД} \end{aligned} \quad (5)$$

В качестве перспективы считаем целесообразной замену в ТР *расчёта пожарных рисков* на *расчёт безопасного времени эвакуации до момента воздействия на людей опасных факторов пожара*, подобный расчёту, изложенному в документе [2]. При совершенствовании моделей развития опасных факторов пожара применение подобных методик более обосновано, по сравнению с применением статистических методов расчёта пожарных рисков. Если такая замена произойдёт, то параметр ОРПР в модели (5) следует заменить на параметр, соответствующий иному расчётному методу.

Заметим, что презумпция невиновности в административном законодательстве действует для любых объектов защиты, поэтому при отсутствии расчёта рисков по НОЗ, для которых расчёт не обязателен, и при наличии нарушений требований ТР, обязанность доказывания противоправности деяния, то есть фиксация нарушений и проведение расчётов риска лежит не на НОЗ, а на ГПН.

5. Противоправность деяния для СОЗ-СУЖЗ

Несмотря на то, что требования ТР распространяются как на НОЗ, так и на СОЗ-СУЖЗ, полного соответствия доказывания противоправности деяний для обоих этих видов объектов защиты нет. Обратившись к упомянутому уже не раз принципу презумпции невиновности, становится понятным, что пока ГПН не доказал существования на СОЗ *угрозы жизни или здоровью людей* (УЖЗЛ), этот СОЗ является СОЗ-БУЖЗ и оценка противоправности деяний его собственника осуществляется не с учётом требований ТР, а с учётом "старых" норм. Но как только факт наличия УЖЗЛ будет доказан, сразу же на данный СОЗ можно распространить требования ТР и противоправность деяний его собственника будет определяться аналогично противоправности деяний для НОЗ. Вроде бы всё ясно, но давайте посмотрим, как это может быть реализовано реально, посмотрим, какие вопросы возникают при этом.

Предположим, что при проверке объекта выявлен ряд нарушений ТПБ, и ГПН считает, что на данном объекте есть УЖЗЛ. Конечной задачей ГПН по отношению к данному объекту является применение к нему административного наказания и устранения соответствующих нарушений путём вынесения предписания, дальнейшего контроля за выполнением его требований.

Вариантов ведения административного дела несколько.

1) Указание в *протоколе об административном правонарушении* (ПАП) нарушенных норм ТР с приведением без численных расчётов или с ними вывода о наличии на объекте УЖЗЛ.

2) Указание в ПАП нарушенных "старых" норм ПБ с приведением без численных расчётов или с ними вывода о наличии на объекте УЖЗЛ.

3) Указание в ПАП нарушенных "старых" норм ПБ и норм ТР с приведением без численных расчётов или с ними вывода о наличии на объекте УЖЗЛ.

Приведение качественного (без численных расчётов) вывода о наличии УЖЗЛ, особенно с появлением ТР, не имеет существенной доказательной силы, поскольку *каждое* НТПБ несёт в себе потенциальную угрозу жизни и здоровью. Технический регламент провозглашает новую парадигму доказывания противоправности деяния – через численное определение степени опасности

нарушений. Но доказывание наличия УЖЗЛ с помощью численных критериев, во-первых, трудоёмко и доступно по причине интеллектуальной сложности далеко не каждому инспектору ГПН, хотя идти путём численного расчёта, в принципе, весьма желательно. Во-вторых, суд имеет возможность пойти по чисто формальному пути, заявляя о неправомерности доказывания противоправности деяния для объекта с помощью апелляции к *превышению допустимого значения пожарного риска*, параметру, отсутствующему в "старых" нормах, поскольку на объект требование ТР будет распространяться только после окончательного заключения суда о наличии УЖЗЛ. В-третьих, особенностью критериев [5, 6] является отсутствие связи исполнения/неисполнения *каждого* из требований норм ПБ с реальным значением имеющегося на объекте пожарного риска. Отсюда следует *принципиальная невозможность использования данных критериев в качестве доказательной базы определения противоправности поведения (противоправности отдельного НТПБ)*. Без доказательства связи *возможных последствий от деяния с самим деянием* невозможно судить о *противоправности* деяния.

Указание в ПАП нарушений ТР будет иметь нормальные правовые последствия, если суд признает наличие УЖЗЛ. В обратном случае факт выявления нарушений согласно ТР не имеет юридического значения, поскольку в данном случае на объект должны распространяться не требования ТР, а "старые" нормы ПБ. Поэтому проведённая проверка при этом варианте рассмотрения дела будет полностью безрезультатна.

Указание в ПАП "старых" норм ПБ до решения суда о наличии УЖЗЛ – формально абсолютно правильно. Даже, если суд не признает наличия УЖЗЛ, то объект будет признан СОЗ-БУЖЗ, а имеющиеся нарушения – подлежащими устранению с вынесением определённого административного наказания. Если суд признает наличие УЖЗЛ, то тогда отмеченные согласно "старым" нормам ПБ нарушения не являются нарушениями, обязательными для устранения, т.к. объект признаётся СОЗ-СУЖЗ, на который должны распространяться требования не "старых" норм ПБ, а требования ТР. В этом случае также проверка будет полностью безрезультатна.

Компромиссным путём составления ПАП, на первый взгляд, выглядит одновременное указание нарушений в терминах как "старых" норм, так и в терминах ТР. И такая практика существует. Однако, формально это абсолютно неправильно, и суд может отправить данный ПАП обратно для доработки с целью конкретизации требований к объекту.

Автор не видит чёткого и непротиворечивого пути доказывания противоправности деяния для СОЗ-СУЖЗ. Каждому конкретному подразделению ГПН, по-видимому, придётся пока идти "на ощупь", подлаживаясь под индивидуальные требования соответствующего суда и применяя по мере надобности вышеописанные логические модели для оценки противоправности деяния для СОЗ-БУЖЗ или НОЗ.

Поле обязательных для исполнений требований ПБ согласно ТР гораздо уже соответствующего поля "старого" законодательства о ПБ, поэтому предприятия заинтересованы в переходе на новое законодательство. Однако, для

СОЗ такая возможность существует только, если он будет признан СОЗ-СУЖЗ и лишь *временно*, поскольку после исполнения нарушенных требований ТР данный объект приобретает статус СОЗ-БУЖЗ, на который распространяется "старое" законодательство.

Возникает вопрос, в контексте презумпции невиновности, можно ли наказывать в административном порядке СОЗ-СУЖЗ, если на нём не произведён предварительный расчёт пожарного риска по методике [5, 6]? Ответ однозначен – можно, так как в соответствии с формулой вины юридических лиц, собственник объекта не сделал всё возможное, чтобы не нарушать действующих норм административного законодательства. Можно, но только после того, как *сам ГПН* проведёт расчёты пожарного риска и докажет превышение допустимого значения риска.

Как известно, вопрос о признании существования на объекте *угрозы жизни и здоровью людей* ГПН, как правило, связывает с необходимостью применения крайней меры административного наказания – *административного приостановления деятельности (АПД)* предприятия либо опасного участка предприятия. На сегодня вряд ли можно признать существующую практику АПД эффективной (см., например, работу [9]). Последовательное проведение линии по АПД так называемых "серьёзных" юридических лиц – крайне сложная задача. Появление ТР, по нашему мнению, усложнило и без того трудную задачу АПД. Поэтому, вполне вероятно, что ГПН в отношении "*проблемных*" юридических лиц будет *по возможности* либо избегать связывать наличие УЖЗЛ с необходимостью применения АПД, либо "не замечать" наличия реальной УЖЗЛ. Высказанные соображения относительно усложнения АПД мы не рассматриваем в качестве негатива относительно содержания ТР. Они лишь подтверждают нашу высказанную и обоснованную позицию в работе [9] о целесообразности исключения АПД из мер административного наказания и о применении АПД исключительно как *меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях*.

6. Заключение

ТР ввёл новую правовую реальность, согласно которой из совокупности объектов защиты выделяются три группы объектов (СОЗ-БУЖЗ, СОЗ-СУЖЗ, НОЗ), на каждую из которых распространяются отличные друг от друга совокупности норм ПБ. В статье показан сложный информационный характер *противоправности деяний* для каждой группы объектов. Представлены используемые в практике ГПН модели для определения противоправности деяний и предложены новые модели для определения противоправности деяний с учётом как *угрозы жизни и здоровью людей*, так и *угрозы имуществу третьих лиц*.

Одним из недостатков законодательства *о техническом регулировании* совместно с ТР является слабость позиции по отношению к безусловно необходимым нормам ПБ *организационно-технического характера*, которая порождает *неустранимые сомнения* в правомерности требований ГПН по их соблюдению НОЗ и СОЗ-СУЖЗ. В предложенных моделях для оценки противоправности деяний содержатся предложения по учёту организационно-технических

норм как на основе действующего законодательства, так и предложения с учётом желаемых изменений законодательства в отношении таких норм.

Безусловно, действующее законодательство о ПБ, особенно в части ТР, будет корректироваться. Это естественный процесс. Меньше всего нам хотелось бы заниматься непродуктивной критикой действующего законодательства. Но для нас является безусловным, что все объекты защиты должны оцениваться по единым нормам ПБ и по единым алгоритмам, увязанным с пожарно-техническими особенностями объектов, а не с какими иными характеристиками. В статье показано также, каким образом недостатки предложенного критерия численной оценки "соответствия объекта требованиям ПБ" ставят препятствия его использованию в качестве доказательной базы противоправности совершённого деяния.

Можно только посочувствовать разработчикам ТР, пытающимся решить задачу создания правового акта с исчерпывающими, но минимальными *требованиями* (технического регламента) и пакета *рекомендательных* документов, исполнение которых было бы и желательно, и *по сути необходимо*. Но в нашей стране, где законы-то не исполняются, ждать массового исполнения необязательных рекомендаций было бы, мягко говоря, нереалистично.

Надеемся на скорейшее завершение переходного процесса в нормативной и правовой области ПБ и, что отмеченные в статье недостатки действующего законодательства и предложения по их устранению будут проанализированы и учтены при его коррекции.

Литература

1. **Кодекс** Российской Федерации об административных правонарушениях. М.: Проспект. 2009. 352 с.
2. **ГОСТ 12.1.004-91.** ССБТ. Пожарная безопасность. Общие требования.
3. **ГОСТ Р 12.3.047-98.** Пожарная безопасность технологических процессов. Общие требования. Методы контроля.
4. **Федеральный закон** "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности" от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ.
5. **Приказ** МЧС России от 30 июня 2009 г. № 382 "Об утверждении методик определения расчётных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности".
6. **Приказ** МЧС России от 10 июля 2009 г. № 404 "Об утверждении методик определения расчётных величин пожарного риска на производственных объектах".
7. **Федеральный закон** от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании".
8. **Федеральный закон** от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности".
9. **Евграфов П.М.** О некоторых причинах низкой эффективности административного приостановления деятельности организаций // Пожаровзрывобезопасность. – 2009. – № 3. С. 15-20.